Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2025

CLAUSOLA DISCREZIONALE E PROTEZIONE COMPLEMENTARE: I NUOVI CONFINI DEL SINDACATO DEL GIUDICE NAZIONALE DOPO LA PRONUNCIA DELLA PRIMA SEZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE N. 11713/2025

di Erika Colombo

Abstract: *L'ordinanza n. 11713 del 2025 della Corte di cassazione offre una lettura innovativa del rapporto tra la clausola discrezionale prevista dall'art. 17, par. 1, del regolamento Dublino III e la disciplina interna della protezione complementare. Intervenendo nel solco del dibattito europeo e nazionale sul controllo giurisdizionale in materia di "trasferimenti Dublino", la pronuncia contribuisce a ridefinire i confini entro cui il giudice può sindacare l'omesso esercizio della clausola di sovranità, configurando il diritto soggettivo al riconoscimento della protezione nazionale come possibile motivo ostativo al trasferimento e attribuendo al giudice il dovere di una valutazione aggiornata e complessiva delle circostanze del caso concreto, comprese le allegazioni del richiedente asilo e i fatti sopravvenuti. Il contributo si propone di evidenziare le implicazioni sistemiche dell'orientamento inaugurato dalla Suprema Corte, sottolineando la centralità della decisione nella prospettiva di bilanciare la tutela effettiva dei diritti fondamentali con il funzionamento del sistema europeo di riparto delle competenze in materia di asilo.*

Abstract: *Judgment No. 11713 of 2025 by the Italian Supreme Court provides an innovative interpretation of the interplay between the discretionary clause under Article 17(1) of the Dublin III Regulation and the national system of complementary protection. Situated within the broader European and national debate on judicial review of "Dublin transfers", the ruling clarifies the limits of judicial assessment regarding the non-exercise of the sovereignty clause. It recognizes the individual right to national protection as a potential obstacle to transfer and requires judges to evaluate the case thoroughly, taking into account the asylum seeker's claims and any subsequent developments. This article examines the systemic implications of the Supreme Court's approach, highlighting the decision's significance in balancing the effective protection of fundamental rights with the operational requirements of the European asylum allocation system.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

CLAUSOLA DISCREZIONALE E PROTEZIONE COMPLEMENTARE: I NUOVI CONFINI DEL SINDACATO DEL GIUDICE NAZIONALE DOPO LA PRONUNCIA DELLA PRIMA SEZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE N. 11713/2025

di Erika Colombo*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I punti fermi sanciti dalla Corte di giustizia: il carattere discrezionale della clausola di sovranità prevista dall'articolo 17 del regolamento Dublino III, nel nome della reciproca fiducia tra Stati membri. – 2.1. *segue*: la sentenza *Ministero dell'Interno* sull'insindacabilità del rischio effettivo di *refoulement* indiretto. – 3. La sentenza delle Sezioni Unite n. 935/2025: reciproca fiducia e protezione complementare. – 4. L'ordinanza della Prima Sezione civile. – 4.1. *segue*: la protezione complementare quale modalità di esercizio della clausola discrezionale. – 4.2. *segue*: alcune precisazioni sull'ampiezza del sindacato giurisdizionale e sugli oneri allegativi spettanti ai ricorrenti. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Con l'ordinanza n. 11713 del 2025[1], la Prima Sezione civile della Corte di cassazione è tornata a riflettere sui confini del sindacato giurisdizionale in materia di "trasferimenti Dublino"[2], offrendo una lettura innovativa del rapporto tra la clausola discrezionale prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 604/2013 (d'ora in avanti, "regolamento Dublino III")[3] e la disciplina interna della protezione complementare. La decisione in commento si colloca nel solco del dibattito aperto dalla giurisprudenza europea e nazionale sul perimetro entro cui il giudice può esaminare l'omesso esercizio della clausola di sovranità, introducendo elementi di rilievo in ordine ai limiti di tale sindacato e al ruolo della protezione speciale come possibile motivo ostativo al trasferimento ed imponendo al giudice del merito un dovere di valutazione attuale della situazione del richiedente asilo.

La pronuncia trae origine dal ricorso promosso dal Ministero dell'interno avverso una sentenza del Tribunale di Roma, che aveva accolto l'impugnazione[4] presentata da un

* Magistrato ordinario in tirocinio presso la Corte d'appello di Milano.

1. Cass., sez. I, 5.5.2025, n. 11713.

2. Il "trasferimento Dublino" è il provvedimento con cui uno Stato membro dispone il trasferimento di un richiedente asilo verso un altro Stato membro individuato come competente all'esame della domanda, ai sensi del regolamento Dublino III, in particolare dagli articoli da 7 a 15. Esso costituisce l'attuazione del principio secondo cui «ogni domanda è esaminata da un solo Stato membro» (articolo 3, paragrafo 1), ma trova limiti nelle garanzie poste dall'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'articolo 3 CEDU, che vietano trasferimenti comportanti il rischio di trattamenti inumani o degradanti.

3. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide, GU L 180 del 29.6.2013, p. 31 ss.

4. Come richiamato nell'ordinanza in commento, il richiedente protezione internazionale aveva narrato di essere fuggito dal proprio Paese a causa della grave situazione di violenza e conflitto armato che aveva messo a rischio la sua incolumità: in particolare, lui e la sua famiglia erano stati vittime di ritorsioni da parte dei talebani, a causa del fatto che due dei suoi fratelli avevano lavorato in un campo anglo-americano. La prima domanda di protezione internazionale era stata tuttavia rigettata dalle autorità tedesche, in conseguenza della prassi di rimpatri forzati di cittadini afghani, ormai da tempo avviata dalla Germania (nonché da altri Paesi europei).

cittadino afghano contro il provvedimento di trasferimento adottato dall'Unità Dublino ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera b) del regolamento Dublino III [5]. Tale provvedimento era stato adottato a seguito dell'accoglimento della richiesta di ripresa in carico del ricorrente avanzata dalla Germania, ove risultava proposta (nonché decisa negativamente) una domanda di protezione internazionale anteriore a quella avanzata in Italia. Il Tribunale di Roma aveva ritenuto che il trasferimento disposto dall'Autorità Dublino esponesse il ricorrente al rischio della violazione del principio di *non refoulement*, sia con riferimento alla ripresa in carico del Paese europeo – in ragione dei rimpatri effettuati dalla Germania – sia in relazione al Paese di origine – caratterizzato da conflitti cruenti e generalizzati, nonché reiterate gravi violazioni di diritti umani.

Il presente contributo intende analizzare i passaggi argomentativi più significativi della decisione, valutarne la portata innovativa alla luce della giurisprudenza nazionale ed europea, nonché evidenziarne le implicazioni sistemiche. Seguendo l'*iter* motivazionale dell'ordinanza stessa, sarà necessario richiamare, preliminarmente, i tratti essenziali delle pronunce – tanto della Corte di giustizia[6], quanto della Corte di cassazione[7] – già intervenute sul tema dell'ambito di operatività della clausola discrezionale. Solo attraverso questo inquadramento sarà quindi possibile mettere a fuoco, da un lato, i principi consolidati che hanno costituito punti fermi della giurisprudenza europea e nazionale e, dall'altro, le aree di incertezza che quelle stesse decisioni avevano lasciato irrisolte. Su questo sfondo, l'analisi dell'ordinanza in commento consentirà di valutare se essa si ponga in linea di continuità con l'indirizzo preesistente o se, al contrario, introduca elementi di discontinuità, con l'obiettivo di far emergere la centralità della decisione in una prospettiva di bilanciamento tra effettività della tutela dei diritti e funzionamento del sistema europeo di riparto delle competenze in materia di asilo.

2. I punti fermi sanciti dalla Corte di giustizia: il carattere discrezionale della clausola di sovranità prevista dall'articolo 17 del regolamento Dublino III, nel nome della reciproca fiducia tra Stati membri

Per comprendere il contesto entro cui si colloca la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di "trasferimenti Dublino" e applicazione della clausola discrezionale, occorre una premessa di carattere sistematico.

È necessario ricordare che il diritto dell'Unione europea si fonda sull'idea che tutti gli Stati membri condividano e riconoscano reciprocamente i valori comuni dell'articolo 2 TUE, sui quali l'Unione stessa si regge. Da tale presupposto discende e trova giustificazione il principio di fiducia reciproca tra Stati membri, sia nel riconoscimento di tali valori, sia nel rispetto del diritto dell'Unione che ne dà attuazione. In particolare, con riferimento allo

5. La norma stabilisce l'obbligo per lo Stato membro competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale di «riprendere in carico, alle condizioni di cui agli articoli 23, 24, 25 e 29, il richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno». Occorre evidenziare come la questione relativa al sindacato giurisdizionale sulla clausola discrezionale si ponga, nel caso di specie, in termini peculiari: la stessa, infatti, emerge con riferimento ad un caso in cui non solo è stata presentata una domanda di protezione internazionale in uno Stato membro diverso da quello competente, ma è altresì intervenuta una decisione sulla domanda proposta.

6. Si veda, in particolare, Corte di giustizia, sentenza del 30.11.2023, cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno*. Per un maggiore approfondimento, v. *sub.* par. 2 del presente contributo.

7. Cass., SU, sentenza del 15.1.2025, n. 935.

spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il principio della fiducia reciproca[8] impone a ciascuno di tali Stati di ritenere, tranne che in circostanze eccezionali, che tutti gli altri Stati membri rispettino il diritto dell'UE e, più in particolare, i diritti fondamentali riconosciuti da quest'ultimo. Ne consegue che, quando attuano il diritto dell'Unione, gli Stati membri possono presumere il rispetto dei diritti fondamentali da parte degli altri Stati membri, essendo loro preclusa la possibilità: a) di esigere un livello di tutela nazionale dei diritti fondamentali più elevato di quello garantito dal diritto UE; b) salvo in ipotesi eccezionali, di verificare se tale altro Stato membro abbia effettivamente rispettato, in un caso concreto, i diritti fondamentali garantiti dall'Unione[9].

Con riferimento al sistema Dublino[10], tali considerazioni conducono ad affermare una presunzione di irrilevanza circa lo Stato membro individuato come competente all'esame della domanda di protezione internazionale: lo Stato chiamato a prendersi carico del richiedente asilo applicherà procedure d'asilo conformi, garantirà condizioni di accoglienza e rispetterà il divieto di *refoulement* (diretto o indiretto) e, pertanto, il soggetto interessato riceverà una protezione conforme agli *standard* definiti dal diritto dell'Unione stessa[11].

In questo quadro, si colloca la clausola di sovranità prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III[12], quale meccanismo volto ad assicurare la tutela dei diritti fondamentali del richiedente protezione internazionale, che rischierebbero di essere compromessi a causa del trasferimento verso un altro Stato membro. Si tratta di uno strumento che era già presente nel regolamento (CE) n. 343/2003[13] e che è stato riprodotto anche nella versione del regolamento attualmente vigente, con il precipuo scopo di consentire agli Stati membri di assumersi discrezionalmente – in deroga, dunque, a quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento – la responsabilità per l'esame di una domanda di asilo, quand'anche esso non coincida con lo Stato formalmente competente secondo i criteri dettati dal regolamento stesso. Possibilità, peraltro, che viene concessa

8. Sul ruolo del principio di fiducia reciproca nell'ambito dello spazio di libertà sicurezza e giustizia e nel sistema europeo comune di asilo, si vedano, *ex multis*, B. Nascimbene, *Le traité de Lisbonne et l'espace judiciaire européen: le principe de confiance réciproque et de reconnaissance mutuelle*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, 4, p. 787; C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss.; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.; K. Lenaerts, *The Principle of Mutual Recognition in the Area of Freedom, Security and Justice*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 525 ss.; G. Anagnostaras, *The Common European Asylum System: Balancing Mutual Trust Against Fundamental Rights Protection*, in *German Law Journal*, 2020, p. 1180; M. Ferri, *To trust or not to trust in case of indirect refoulement? Una nuova sfida per il principio di fiducia reciproca nel sistema Dublino*, in *Questione Giustizia*, 2021.

9. V. Corte di giustizia, 18.12.2014, parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), §192.

10. Si veda, *inter alia*, E. Brouwer *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, 2013, p. 135 e ss.

11. Cfr. Corte di giustizia (Grande sezione), 10.12.2013, causa C-394/12, *Abdullahi*, § 55: «la domanda del richiedente asilo verrà esaminata, in ampia misura, in base alle stesse norme, *indipendentemente* da quale sia lo Stato membro competente per l'esame di tale domanda in forza del regolamento n. 343/2003».

12. Sul tema, si veda C. Favilli, *L'applicazione della clausola di discrezionalità del regolamento Dublino tra reciproca fiducia e tutela dei diritti dei richiedenti* asilo, in *I flussi migratori e le sfide all'Europa*, a cura di E. Sciso, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 155-182. Per un'analisi della disposizione, si veda anche C. Hruschka, F. Maiani, *Dublin III Regulation (EU) No 604/2013, Article 17*, in *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-article Commentary*, D. Thym, K. Hailbronner (eds.), Monaco, C.H. Beck, 2022, pp. 1688-1969.

13. Cfr. articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

anche nei casi in cui il richiedente protezione internazionale abbia già presentato una precedente domanda di asilo nello Stato membro formalmente competente, e persino quando quest'ultimo dovesse averla già respinta[14].

L'articolo 17, paragrafo 1 è una previsione che si affianca, ma differisce da quella contenuta nell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III[15], che ha introdotto un rimedio specifico per il rischio di trasferimento verso uno Stato membro affetto da carenze sistemiche nelle procedure di asilo o nelle condizioni di accoglienza. Come più volte ricordato dalla Corte di giustizia, infatti, l'articolo 17 possiede natura meramente facoltativa, consentendo a ciascuno Stato membro – non formalmente competente – di decidere in piena sovranità, in base a considerazioni di tipo politico, umanitario o pragmatico (senza ulteriori particolari condizioni)[16], se procedere all'esame di una domanda di protezione internazionale[17]. Esso può essere utilizzato «per consentire di non applicare automaticamente il regolamento in tutti i casi in cui il Paese competente non sia affetto da gravi carenze sistemiche nel suo sistema di asilo e pur tuttavia il trasferimento verso tale Stato non garantisca una piena tutela dei diritti del richiedente protezione internazionale, sia pure solo in ragione della condizione personale di vulnerabilità del richiedente ovvero nel caso in cui il Paese si trovi in una situazione "problematica", ancorché non strutturalmente carente, sotto il profilo delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o delle procedure di accesso alla protezione internazionale»[18]. In sostanza, «spetta allo Stato

14. Ciò si spiega alla luce del fatto che, nel sistema Dublino, il principio del mutuo riconoscimento incontra il limite della violazione dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, cui deve essere riconosciuta la possibilità di contestare l'adozione di un provvedimento negativo nei loro confronti. Si veda, in tal senso, C. Favilli, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, p. 701 ss. In generale sul principio del mutuo riconoscimento nel settore del diritto d'asilo europeo, v. Moreno-Lax, *Mutual (Dis-)Trust in EU Migration and Asylum Law: The Exceptionalisation of Fundamental Rights*, in P. González, S. Iglesias (eds.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021, p. 77 ss.; E. Guild, *Seeking Asylum: Storm Clouds between International Commitments and EU Legislative Measures*, in *European Law Review*, 2004, p. 198 ss.

15. L'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento Dublino III stabilisce quanto segue: «Qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implichino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente. Qualora non sia possibile eseguire il trasferimento a norma del presente paragrafo verso un altro Stato membro designato in base ai criteri di cui al capo III o verso il primo Stato membro in cui la domanda è stata presentata, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente».

16. La versione dell'articolo 17 del regolamento attualmente vigente non richiede neppure il consenso dell'interessato. Al contrario, nella proposta della Commissione del 2008, era previsto tale requisito in vista dell'applicazione della clausola. V. COM (2008) 820: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (Rifusione).

17. Cfr. Corte di giustizia, 30.5.2013, causa C-528/11, *Halaf*, § 36; Corte di giustizia, 4.10.2018, causa C-56/17, *Fathi*, § 53; Corte di giustizia, 23.1.2019, causa C-661/17, *M.A. e a.*, § 58. La Corte ha però precisato nella causa *Puid,* che «[è] necessario, tuttavia, che lo Stato membro nel quale si trova il richiedente asilo si curi di non aggravare una situazione di violazione dei diritti fondamentali di tale richiedente con una procedura di determinazione dello Stato membro competente che abbia durata irragionevole. All'occorrenza, detto Stato è tenuto a esaminare esso stesso la domanda conformemente alle modalità previste all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento» (Corte di giustizia, 14.11.2013, causa C-4/11, *Puid*, § 35).

18. Corte di giustizia, 16.2.2023, causa C-745/21, *L.G.*, § 50.

membro interessato determinare le circostanze in cui intende far uso di (…) [tale] facoltà»[19]. Ed è proprio la discrezionalità che sottende all'attivazione della clausola di sovranità che consente di considerare l'articolo 17 coerente con il sistema normativo europeo, che si fonda, da un lato – come ricordato in premessa –, sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri, e, dall'altro, qualifica il diritto di concedere l'asilo come una prerogativa degli Stati membri, legittimandoli a prevedere forme di protezione (nazionali) ulteriori e più ampie rispetto alla protezione internazionale disciplinata dal diritto dell'UE[20].

2.1. segue: la sentenza Ministero dell'Interno sull'insindacabilità del rischio effettivo di refoulement indiretto

Con la pronuncia del 30 novembre 2023[21], la Corte di giustizia è tornata ad occuparsi della clausola di sovranità, in occasione dei rinvii pregiudiziali sollevati, tra gli altri[22], dai Tribunali di Roma, Firenze e Milano, i quali si sono interrogati sui poteri del giudice nazionale nell'ambito del ricorso ai sensi dell'articolo 27 del regolamento Dublino III[23], promosso da un richiedente protezionale internazionale avverso una decisione di trasferimento. Si tratta di una questione che ha aggiunto un ulteriore tassello al percorso evolutivo della giurisprudenza della Corte di giustizia in punto di bilanciamento tra fiducia reciproca e tutela dei diritti fondamentali, che, nel corso degli anni, ha condotto ad una progressiva apertura dei giudici di Lussemburgo a "sacrificare" il principio di reciproca fiducia tra Stati membri, per riconoscere un maggiore spazio alle esigenze di tutela effettiva dei singoli individui[24].

---

19. Corte di giustizia, 23.1.2019, causa C-661/17, *M.A. e a.*, § 59 e, ancora, Corte di giustizia, 16.2.2023, causa C-745/21, *L.G.*, § 50.

20. È la stessa normativa europea a riconoscere agli Stati membri la possibilità di consentire a cittadini stranieri di rimanere sui loro territori per «motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura» (articolo 6, par. 4, direttiva 2008/115/CE). La Corte di giustizia dell'Unione europea ha inoltre precisato che gli Stati membri possono istituire o mantenere misure di protezione umanitaria o caritatevole ulteriori rispetto a quelle previste dal diritto dell'Unione, purché tali misure non incidano sui presupposti e sull'ambito di applicazione della normativa derivata europea (cfr. Corte di giustizia, 9.11.2010, cause riunite C-57/09 e C-101/09, *B. e D. c. Germania*). In tal senso, l'articolo 3 della direttiva 2011/95/UE ammette espressamente l'introduzione o il mantenimento di disposizioni più favorevoli relative ai requisiti sostanziali della protezione internazionale, a condizione che esse non risultino incompatibili con la direttiva stessa.

21. Per un'analisi della pronuncia, si vedano: M. Ferri, *Nel nome della fiducia reciproca! La Corte di Giustizia si pronuncia sul rischio di refoulement indiretto nei trasferimenti Dublino: l'unica (e sempre più restrittiva) eccezione delle carenze sistemiche e le (limitate) prerogative del giudice* nazionale, in *rivista.eurojus.it*, n. 1/2024, p. 40 e ss.

22. I rinvii pregiudiziali dei Tribunali di Roma, Firenze e Milano sono stati riuniti a quelli promossi dal Tribunale di Trieste e dalla Corte di cassazione, incentrati su diversi profili (affrontati anche dal rinvio del Tribunale di Milano ed uno successivo del Tribunale di Bologna), riguardanti, in particolare, l'estensione e la rilevanza degli obblighi informativi verso il richiedente protezione in caso di ripresa in carico e sui rimedi in caso di violazione del diritto all'informazione. Per un'analisi generale delle questioni pregiudiziali sollevate dinanzi alla Corte dai giudici italiani con riferimento all'interpretazione del regolamento Dublino, si vedano: G. Michelini, *Dublino, Lussemburgo, Bruxelles. Le Corti italiane interrogano la CGUE sui criteri di determinazione dello Stato UE competente all'esame delle domande di protezione internazionale*, in *Questione Giustizia*, 2021.

23. La norma attribuisce al richiedente protezione internazionale destinatario di una decisione di trasferimento il diritto a un ricorso effettivo, o a una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale.

24. Si fa riferimento, nello specifico, alle sentenze della Corte di giustizia rese nelle seguenti cause: Corte di giustizia, Grande Sezione, 21.12.2011, causa C-411/10 e C-493/10, *N.S. e a.*, in cui la Corte ha per la prima volta sostenuto come l'assenza di armonizzazione nei vari Stati membri, tanto rispetto alle procedure di asilo, quanto alle misure di accoglienza, comporti necessariamente l'affermazione del carattere non assoluto della presunzione di sicurezza derivante dal principio di reciproca fiducia, ed imponga, come conseguenza, un dovere, in capo a ciascuno Stato, di controllo *de facto* rispetto alla

Più precisamente, le questioni poste dai giudici italiani hanno riguardato due macro-profili differenti: *i*) il primo, concernente la possibilità o meno di ricomprendere nell'ambito del sindacato del giudice competente ad esaminare un ricorso avverso una decisione di trasferimento, anche la valutazione circa la sussistenza di un rischio di *refoulement* indiretto; e ciò anche nel caso in cui lo Stato membro competente per la ripresa in carico non dovesse presentare carenze sistemiche ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento[25]; *ii*) il secondo, relativo alla sussistenza o meno di un dovere per il giudice dello Stato membro, investito dell'impugnazione del provvedimento di trasferimento, di affermare la propria competenza – applicando la clausola di cui all'articolo 17, paragrafo 1 – ove accerti che la reiezione definitiva della domanda di protezione internazionale da parte dello Stato membro competente per la ripresa in carico, esponga il richiedente al rischio di violazione del principio di *non refoulement* indiretto derivante dal respingimento del richiedente verso il Paese di origine nel quale sarebbe esposto al pericolo di morte o di trattamenti disumani e degradanti.

Con la pronuncia qui richiamata, la Corte ha fornito una risposta chiara e di pressoché univoca lettura agli interrogativi sollevati.

Quanto al primo quesito, ha statuito che, in assenza di fondati motivi di ritenere che sussistano carenze sistemiche, il giudice dello Stato membro richiedente, adito del ricorso avverso una decisione di trasferimento, non possa esaminare se sussista un rischio, nello Stato membro richiesto, di violazione del principio *di non refoulement* indiretto[26]. Secondo la Corte, una simile soluzione è l'unica compatibile con l'obiettivo perseguito dal legislatore europeo con il regolamento Dublino III, volto a determinare in modo chiaro lo Stato membro

presenza o meno, nello Stato formalmente competente, di "carenze sistemiche" che possano integrare forme di violazione del divieto di tortura e altri trattamenti disumani e degradanti (recependo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, cfr. Corte EDU, 21.12.2011, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*;); Corte di giustizia, 16.2.2017, causa C-578/16, *C.K. e a.*, in cui la Corte ha approfondito l'interpretazione dei rischi associati al trasferimento di un richiedente protezione internazionale, richiamando la necessità di verificare che esso non comporti alcun pericolo reale per l'interessato di subire qualunque forma di trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta, anche a prescindere dalla sussistenza di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza nello Stato membro competente. Infatti, all'articolo 4 della Carta di Nizza, strettamente legato al rispetto della dignità umana, viene riconosciuto un carattere generale ed assoluto, che vieta i trattamenti inumani o degradanti in ogni loro configurazione e senza alcuna possibilità di deroga. In proposito, M. Ferri, *Nel nome della fiducia reciproca!*, cit., pp. 40-45 e dottrina ivi citata.

25. Come noto, con l'adozione del regolamento Dublino III, il legislatore europeo aveva scelto di tipizzare – nell'articolo 3, paragrafo 2 – un rimedio specifico per il rischio di trasferimento verso uno Stato membro affetto da carenze sistemiche nelle procedure di asilo o nelle condizioni di accoglienza. I giudici italiani, in particolare, si sono domandati se il rigetto di domanda protezione internazionale a carattere definitivo da parte dello Stato membro competente che effettua la ripresa in carico possa essere ricondotta alla categoria delle carenze sistemiche ove il giudice adito dello Stato membro richiedente ritenga concreto il rischio per il ricorrente di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti. In senso più ampio sul concetto di "carenze sistemiche", si veda, *ex multis*, A. Von Bogdandy, M. Ionnadis, *Il deficit sistemico nell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2014, p. 593 ss.; C. Favilli *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3/2015, p. 701 e ss., in particolare, pp. 712-714.

26. Come si legge nella sentenza, «[t]ale giudice deve infatti ritenere acquisito il fatto che l'autorità competente in materia di asilo dello Stato membro competente valuterà e determinerà correttamente il rischio di *refoulement*, nel rispetto dell'articolo 19 della Carta, e che il cittadino di Paese terzo disporrà, conformemente alle prescrizioni derivanti dall'articolo 47 della Carta, di mezzi d'impugnazione effettivi per contestare, se del caso, la decisione di detta autorità al riguardo» (§ 141).

competente ad esaminare ciascuna domanda di protezione internazionale e, così, prevenire movimenti secondari di richiedenti asilo tra gli Stati membri[27].

Quanto al secondo quesito, poi, la Corte ha rimarcato la natura prettamente discrezionale e facoltativa della clausola di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento, affermando l'insussistenza, da un lato, di un obbligo per il giudice dello Stato membro trasferente di dichiarare tale Stato membro competente, qualora non condivida la valutazione dello Stato membro richiesto quanto al rischio di *refoulement* dell'interessato; dall'altro, della possibilità per tale giudice di obbligare lo Stato membro richiedente a procedere all'esame di una domanda di protezione internazionale, per il motivo che esiste, secondo tale giudice, un rischio di violazione del principio di *non refoulement* nello Stato membro richiesto[28].

In ogni caso, come precisato dalla Corte, qualora invece dovessero sussistere carenze sistemiche nello Stato membro competente, si radicherà la competenza in capo allo Stato membro trasferente in forza di quanto statuito dall'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento Dublino III e non in ragione dell'applicazione della clausola discrezionale[29].

3. La sentenza delle Sezioni Unite n. 935/2025: reciproca fiducia e protezione complementare

All'indomani della pubblicazione della sentenza del 30 novembre 2023, la Corte di cassazione si è trovata a dover applicare i principi affermati dai giudici di Lussemburgo ai ricorsi che erano stati rinviati in attesa della chiusura del procedimento di rinvio pregiudiziale. Tuttavia, si è trovata così a fare i conti con alcune questioni "irrisolte", concernenti, in particolare, l'interferenza tra il sistema dei "trasferimento Dublino", la clausola discrezionale di cui al paragrafo 1, dell'articolo 17 e la protezione complementare di stampo nazionale.

Dunque, con tre ordinanze interlocutorie, la Prima Sezione civile della Suprema Corte ha inteso interrogare le Sezioni Unite in merito alla sussistenza di un qualche profilo di

27. La correlazione tra individuazione di un unico Stato membro competente all'esame di una domanda di protezione internazionale e l'obiettivo di contrasto ai movimenti secondari rappresenta una delle ragioni che connotano il regolamento Dublino III come fortemente anacronistico. Invero, un simile impianto poteva trovare una qualche giustificazione al tempo dell'adozione della prima Convenzione di Dublino, quando ancora non era stato creato quello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, oggi caratterizzato dall'assenza di frontiere interne ed entro il quale è garantita la libera circolazione delle persone. Oggi la creazione dello spazio Schengen, che favorisce la libera circolazione delle persone tra gli Stati membri, infatti, è divenuto un ostacolo all'obiettivo del regolamento Dublino di evitare che i richiedenti asilo, sfruttando la possibilità di circolare liberamente – sebbene a loro non strettamente riconosciuta –, possano presentare domande multiple oppure "scegliere" dove chiedere protezione internazionale. Simili "scelte", peraltro, pur essendo interpretabili, talvolta, come decisioni di opportunità, altre volte possono essere spiegate come «tecniche di resilienza» (espressione utilizzata da M. Castiglione, *L'interesse superiore del minore al ricongiungimento familiare tra sovranità statale e Regolamento Dublino III*, in questa *Rivista*, n. 1.2020, p. 130), volte a salvaguardare esigenze essenziali dei soggetti interessati, nonché aspirazione sociali ed affettive, piuttosto che scelte di mera convenienza.

28. Corte di giustizia, sentenza del 30.11.2023, cause riunite C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21, *Ministero dell'Interno*, §§ 149 e 150.

29. Come viene evidenziato in M. Ferri, *Nel nome della fiducia reciproca!*, cit., p. 53, tale precisazione depotenzia molto quanto affermato dalla stessa Corte in merito alla possibilità di estendere il sindacato del giudice del trasferimento alla valutazione del rischio di *refoulement* indiretto in caso di sussistenza di carenze sistemiche. Infatti, se la presenza di carenze sistemiche è di per sé sufficiente a radicare la competenza in capo allo Stato membro trasferente in forza dell'articolo 3, par. 2, del regolamento, non rimarrebbe alcuna altra possibilità al giudice dello Stato membro trasferente se non quella di esaminare la domanda di protezione internazionale (senza che abbia più spazio alcun accertamento del rischio di *refoulement* indiretto).

interazione tra la presenza di istituti di protezione complementare di carattere nazionale e la disciplina della designazione dello Stato membro competente all'esame delle domande di protezione internazionale[30], delineata dal regolamento Dublino. Nello specifico, la Prima Sezione si è chiesta se esista uno spazio di applicazione della clausola discrezionale di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento in relazione alla sussistenza ed al rilievo dei requisiti della protezione nazionale, da accertarsi anche officiosamente, sulle base delle allegazioni fornite ed acquisite. In sostanza, ha domandato: *i*) se il cittadino straniero in sede di decisione sul trasferimento verso il Paese di ripresa in carico può far valere circostanze incidenti sul diritto alla protezione nazionale, contenute o desumibili dalla domanda di protezione internazionale proposta nel Paese membro richiedente o anche sopravvenute; *ii*) se la decisione di trasferimento, in presenza di circostanze che avrebbero condotto al riconoscimento del diritto alla protezione nazionale, possa integrare un rifiuto tacito dell'esercizio della clausola stessa, sindacabile in sede di impugnazione del provvedimento dell'Unità Dublino prevista dall'articolo 3, commi 3-*bis* e ss., d.lgs. 25/2008 e dall'articolo 27 del regolamento Dublino III.

Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 935[31] e con le altre due sentenze gemelle nn. 1003 e 1005 del 15 gennaio 2025, non hanno fornito una risposta esplicita ai quesiti sopra richiamati, ritenendo che essi non fossero pertinenti rispetto ai casi concreti oggetto di giudizio. Tale valutazione è stata motivata dalla mancata deduzione, da parte dei ricorrenti, di un motivo di impugnazione del provvedimento di trasferimento fondato sulla violazione del diritto al riconoscimento della protezione complementare di diritto nazionale. Nella parte dispositiva, dunque, la Corte si è limitata a ribadire i principi già affermati dalla Corte di giustizia nella sentenza *Ministero dell'Interno*, ritenuti applicabili anche al caso di specie.

Tuttavia, nel contempo, i giudici hanno astrattamente ammesso un'interpretazione innovativa della questione, attribuendo centralità alla natura della protezione complementare quale diritto soggettivo fondamentale, radicato nell'articolo 10, comma terzo, della Costituzione, del quale realizza la piena attuazione, non integrata dai soli istituti dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria[32].

In proposito, occorre ricordare che la protezione complementare nazionale trova il proprio fondamento in due previsioni contenute nel Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998, "TUI"): l'articolo 19, commi 1 e 1.1., che contiene un elenco di ipotesi inespellibilità del cittadino straniero, e l'articolo 5, comma 6, secondo cui lo Stato è tenuto al rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali in tema di diritti fondamentali della persona. In tali casi, è previsto il riconoscimento di una forma di protezione complementare

30. L'articolo 1 del regolamento, nel definire l'oggetto dello stesso, fa riferimento alle sole domande «di protezione internazionale», che il successivo articolo 2, lett. b), a sua volta definisce rinviando all'articolo 2, lettera h), della direttiva 2011/95/UE, a mente della quale la «domanda di protezione internazionale» è «una richiesta di protezione rivolta a uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide di cui si può ritenere che intende ottenere lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria, e che non sollecita esplicitamente un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata».

31. Per un commento, si veda C. De Chiara, *Regolamento Dublino e clausola discrezionale davanti al giudice italiano. Nota a Cass. Sez. un. 15 gennaio 2025, n. 935*, in *Questione e giustizia*, 2025.

32. Nella pronuncia n. 935/2025, le Sezioni Unite richiamo ampiamente la giurisprudenza di legittimità sul punto (v. par. 21.2, 21.3 e 21.4). Si riporta altresì quanto affermato da Corte cost., 24.7.2019, n. 194: «nell'ordinamento costituzionale italiano [il diritto d'asilo] copre uno spettro più ampio rispetto al diritto dei rifugiati di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951. Per la definizione del contenuto di tale materia, infatti, ci si deve riferire all'articolo 10, terzo comma, Cost., che appunto riconosce il "diritto d'asilo nel territorio della Repubblica" come diritto fondamentale dello straniero "al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana"».

alle due forme di protezione internazionale, che è stata oggetto di numerose modifiche nel corso dell'ultimo decennio, le quali hanno condotto ad un progressivo allargamento/restringimento del relativo ambito di tutela[33]. In ogni caso, per quel che qui rileva, la complementarità della protezione "speciale"[34] nazionale rispetto a quelle di stampo europeo comporta che, da un lato, sussistano delle aree di sovrapposizione tra lo spazio di tutela coperto dalla protezione nazionale e quello assicurato dallo *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria[35]; dall'altro, tuttavia, implica che non vi sia una perfetta coincidenza tra i requisiti previsti per il riconoscimento della protezione nazionale, rispetto a quelli (rigorosi) previsti per quella internazionale. E ciò, sia in relazione all'eventuale sussistenza di cause di revoca operanti solo per le protezioni maggiori, sia in relazione alla diversa conformazione della vulnerabilità tutelabile rispetto al rigido perimetro dei requisiti normativi delle protezioni maggiori. Tant'è che proprio questa considerazione ha condotto la giurisprudenza di legittimità e della stessa Corte costituzionale a collocare la protezione complementare nell'alveo del sistema costituzionale, quale norma di chiusura del sistema italiano di protezione internazionale, grazie alla quale esso si adegua all'ampiezza del diritto di asilo come definito dalla Costituzione all'art. 10, comma terzo.

Dalla pronuncia delle Sezioni Unite della Corte è emerso chiaramente come il sistema di asilo nazionale – che si fonda su un complesso quadro normativo di livello costituzionale, convenzionale e interno – non possa essere oggetto di interferenze da parte delle regole di diritto UE dettate dal regolamento n. 604 del 2013. Il diritto d'asilo è un diritto umano fondamentale, dotato di tutela assoluta, non degradabile ad interesse legittimo per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo[36], e la sua violazione dovrebbe – almeno astrattamente[37] – giustificare il mancato trasferimento di un richiedente protezione internazionale verso lo Stato membro che sarebbe competente ad esaminare la sua domanda (o che la abbia già esaminata).

---

33. Per una ricognizione dell'evoluzione della protezione complementare nel sistema normativo nazionale, si veda, *ex multis*, N. Zorzella, *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in questa *Rivista*, n. 2.2021, p. 130 e ss.; G. Travaglino, *La protezione umanitaria tra passato e futuro*, in questa *Rivista*, n. 1.2022, p. 97 e ss. e dottrina ivi citata; L. Neri, *Si fa presto a dire speciale. La protezione speciale a due anni dal decreto legge 130/2020: un istituto unitario ancora in cerca di una disciplina, un permesso di soggiorno che non può non essere convertibile*, in questa *Rivista*, n. 3.2022, p. 123 e ss. Sulla riforma introdotta con il d.l. n. 20/2023, si veda N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *Questione Giustizia*, n. 3.2023, p. 79 e ss.

34. La protezione complementare nazionale ha assunto, nel tempo, diverse denominazioni. Originariamente, veniva indicata come protezione umanitaria, in ragione del riferimento contenuto nell'articolo 5, comma 6, del TUI, ai «seri motivi di carattere umanitario» che legittimavano il riconoscimento di tale forma di protezione. Successivamente, a partire dalla modifica legislativa introdotta con il d.l. n. 113/2018 – che ha comportato l'espunzione dal testo della norma richiamata del riferimento proprio ai motivi di carattere umanitario – è stata definita protezione "speciale".

35.I diritti costituzionali ed internazionali cui fa riferimento l'articolo 5, comma 6, del TUI, così come i casi di inespellibilità dell'articolo 19 del TUI sono certamente riconducibili (almeno in parte) a situazioni garantite a livello del diritto UE.

36. Cfr. Cass., SU, 9.9.2009, n. 19393. Come si legge nella pronuncia, la natura di diritto soggettivo della protezione complementare (allora protezione c.d. umanitaria) implica che l'amministrazione non abbia alcuna discrezionalità rispetto all'attribuzione della forma di protezione in parola in presenza dei presupposti menzionati, essendo consentita esclusivamente una valutazione tecnica circa la sussistenza di uno di essi. Si veda anche, da ultimo, Cass., SU, 12.4.2023, n. 9791.

37. Le affermazioni della Corte non hanno trovato rilievo diretto nel giudizio *a quo*, in ragione di un difetto allegativo nel procedimento avverso la decisione di trasferimento, non superabile, officiosamente, attraverso l'esame del contenuto della domanda di protezione internazionale.

Ebbene, considerando che la protezione complementare rappresenta il necessario completamento del diritto d'asilo costituzionale e che il diritto UE consente al richiedente protezione internazionale di impugnare un trasferimento «per le più svariate ragioni», le Sezioni Unite hanno prospettato la possibilità che tra queste ragioni possa annoverarsi anche la dedotta violazione del proprio diritto al riconoscimento della protezione complementare di diritto nazionale. In sostanza, non vi sarebbe motivo per escludere che l'Unità Dublino o il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento possano tenere conto del rischio che tale protezione venga negata, soprattutto quando l'ordinamento dello Stato membro formalmente competente, non prevedendo strumenti equivalenti, non possa riconoscerla. Dunque, nei casi in cui l'interessato abbia rappresentato significative circostanze a sostegno del proprio diritto soggettivo ad ottenere la protezione complementare nazionale e in cui il diritto UE non offrirebbe corrispondente tutela da parte del giudice dello Stato membro di trasferimento, lo Stato italiano sarebbe tenuto, attraverso la competente autorità designata, ad attivare l'esercizio della clausola di sovranità.

A contrario, seguendo il ragionamento della Corte, l'omessa considerazione della sussistenza dei requisiti per la protezione nazionale potrebbe essere qualificata come un rifiuto tacito di avvalersi della clausola discrezionale di cui all'articolo 17, paragrafo 1, da parte dell'Autorità Dublino, sindacabile da parte del giudice dell'impugnazione del trasferimento[38]. Infatti, come già affermato dalla Corte di giustizia in ossequio al principio di tutela giurisdizionale effettiva, sebbene l'articolo 27, paragrafo 3, del regolamento non imponga di prevedere un ricorso avverso la decisione di non far uso della clausola discrezionale, detta decisione potrà essere contestata in sede di ricorso avverso la decisione di trasferimento[39]. In ogni caso, tale sindacabilità presupporrebbe necessariamente l'assolvimento di un determinato onere allegativo: occorrerebbe che il ricorrente abbia prospettato all'Autorità Dublino di avere motivi ostativi (al trasferimento) collegati al diritto alla protezione complementare o che li abbia allegati, anche per la prima volta in sede di ricorso giurisdizionale avverso il trasferimento disposto dall'Autorità Dublino[40]. Secondo la Corte, pur esistendo un collegamento funzionale tra il procedimento di impugnazione del provvedimento di trasferimento – volto a stabilire lo Stato competente – e quello finalizzato al riconoscimento della protezione internazionale, nel primo è comunque richiesta al richiedente un'autonoma esposizione delle specifiche ragioni poste a fondamento del ricorso, in ossequio al generale principio dispositivo.

Le Sezioni Unite, così argomentando, hanno calato il meccanismo della clausola di sovranità all'interno del sistema costituzionale di asilo italiano, configurandola come lo strumento che consente l'applicazione della protezione nazionale – che, per usare le parole della Corte, assicura un *surplus* di tutela rispetto a quella offerta dal diritto dell'Unione

38. Tale sindacabilità era già stata affermata dalla giurisprudenza della Cassazione, in conformità a quanto statuito dalla Corte di giustizia: «il rifiuto di fare uso [della clausola discrezionale] tuttavia può essere contestato in sede di ricorso avverso la decisione di trasferimento onde verificare se l'esercizio della discrezionalità amministrativa sia eventualmente avvenuto in violazione dei diritti soggettivi riconosciuti al richiedente dal citato regolamento e più in generale dall'impianto normativo eurounitario» (v. Cass., sez. I, 28.10.2020, n. 23724; Cass., sez. I, 16.12.2022, n. 36996).

39. Corte di giustizia, *M.A.*, cit., § 78.

40. Il rispetto del principio dispositivo, infatti, impedisce che l'intero sistema di ripartizione di competenze tra Stati membri disciplinato dal regolamento Dublino venga svuotato di effettività: una simile eventualità si verificherebbe, invece, qualora si affermasse un obbligo per il giudice nazionale di derogare agli ordinari criteri di competenza e non dar mai corso ai trasferimenti «per il solo fatto che nel nostro ordinamento le autorità amministrative e giurisdizionali chiamate ad esaminare una domanda di protezione internazionale debbono valutare residualmente la riconoscibilità di un titolo di protezione complementare sulla base delle allegazioni del richiedente» (Cass., SU, 15.1.2025, n. 935, par. 23.2).

europea e quindi dagli ordinamenti di tutti gli Stati membri [41] –, nella prospettiva di assicurare la massima tutela ai diritti dell'individuo.

4. L'ordinanza della Prima Sezione civile

È in questo contesto che si colloca l'ordinanza in commento.

Come già anticipato in premessa, la causa trova origine dall'impugnazione da parte del Ministero dell'interno di una pronuncia del Tribunale di Roma, che ha annullato il trasferimento di un richiedente asilo verso la Germania, ritenendo sussistente un rischio di violazione del principio di *non refoulement* indiretto, in considerazione delle informazioni sulla attuazione dei rimpatri verso l'Afghanistan dei cittadini di questo Stato terzo, una volta esaurito il procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale. Come è evidente, si tratta della specifica ipotesi esaminata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 30 novembre 2023, rispetto alla quale i giudici di Lussemburgo non hanno lasciato spazio ad alcun margine interpretativo: «l'articolo 3, paragrafo 1, e paragrafo 2, secondo comma, del regolamento Dublino III, in combinato disposto con l'articolo 27 di tale regolamento, nonché con gli articoli 4, 19 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che il giudice dello Stato membro richiedente, adito da un ricorso avverso una decisione di trasferimento, non può esaminare se sussista un rischio, nello Stato membro richiesto, di una violazione del principio di *non refoulement* al quale il richiedente protezione internazionale sarebbe esposto a seguito del suo trasferimento verso tale Stato membro, o in conseguenza di questo, quando tale giudice non constati l'esistenza, nello Stato membro richiesto, di carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale» [42]. La Cassazione, pertanto, non ha potuto che accogliere il ricorso del Ministero dell'interno, cassando con rinvio la decisione del giudice di primo grado.

Tuttavia, i giudici delle Prima Sezione non si sono arrestati alla mera ricognizione dei principi affermati dalla Corte di giustizia, ma si sono spinti oltre, ritenendo necessario definire l'ambito del giudizio di rinvio, tenendo conto delle osservazioni contenute nella sentenza delle Sezioni Unite in relazione all'autonomia della protezione nazionale, alla sua copertura costituzionale e convenzionale, alla sua riconducibilità ad una modalità di esercizio della clausola discrezionale.

Sono due, in particolare, i principi di diritto affermati dalla Corte.

4.1. segue: la protezione complementare quale modalità di esercizio della clausola discrezionale

Il primo principio di diritto recepisce e sviluppa quanto già affermato dalle Sezioni Unite in merito al ruolo che la protezione complementare può giocare nell'ambito della valutazione dell'operatività o meno della clausola di sovranità.

I giudici della Prima Sezione hanno richiamato «la novità dell'approccio ermeneutico delle SU che (…) introducono la protezione nazionale nell'ambito delle circostanze da valutare in sede di impugnazione della decisione di trasferimento, attraverso l'articolo 17 del regolamento»[43], per aprire le porte ad un sindacato del giudice nazionale sulla mancata

41. Cass., SU, 15.1.2025, n. 935, §. 23.3.
42. Corte di giustizia, *Ministero dell'Interno*, cit., § 152.
43. Cass., sez. I, 5.5.2025, n. 11713, § 12.3.

applicazione della clausola di sovranità nei casi in cui il richiedente asilo potrebbe avere accesso alla protezione complementare nazionale.

L'impostazione dei giudici di legittimità – prospettata, tra le righe, dalle Sezioni Unite e fatta propria dalla Prima Sezione – appare del tutto coerente con l'impianto normativo dell'UE in tema di clausola discrezionale e con la giurisprudenza della Corte di giustizia che ne ha interpretato la natura e le condizioni di operatività, tracciando i limiti del controllo giurisdizionale relativo al suo esercizio. Come già più volte ribadito, infatti, la clausola discrezionale ha l'obiettivo [44] di tutelare le prerogative sovrane degli Stati membri nell'esercizio del proprio diritto di concedere l'asilo, tanto che sono gli Stati membri a doverne determinare le condizioni di operatività. Inoltre, la Corte di giustizia ha chiarito che la discrezionalità attribuita agli Stati membri da tale disposizione è così ampia da consentire loro di stabilire, nell'ambito del proprio ordinamento nazionale, le ipotesi in cui la clausola discrezionale debba necessariamente essere applicata[45], senza tuttavia richiedere che tali condizioni siano esplicitamente dichiarate dallo Stato membro, potendo esse risultare anche dall'insieme delle norme che compongono il suo ordinamento giuridico[46].

Calando tali considerazioni all'interno dell'ordinamento nazionale, i giudici della Prima Sezione hanno potuto concludere che, nel sistema di asilo italiano, i presupposti stabiliti dagli articoli 5, comma 6 e 19, del d.lgs. n. 286/1998 per il riconoscimento della protezione complementare possono considerarsi già di per sé sufficienti a rappresentare una scelta legislativa – peraltro di rango costituzionale – circa i requisiti applicativi della clausola discrezionale dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III. In sostanza, poiché le condizioni di applicazione dell'articolo 17 possono essere ricavate dall'insieme delle norme di ciascuno Stato membro, il fatto che il legislatore italiano abbia previsto una tutela aggiuntiva nei casi di inespellibilità indicati dall'articolo 19 TUI, nonché in applicazione degli obblighi menzionati dall'articolo 5, comma 6, comporta che, qualora tale maggiore protezione non sia garantita dallo Stato membro di trasferimento, l'autorità italiana competente debba ricorrere alla clausola discrezionale[47].

A ciò si aggiunga che il diritto UE nulla stabilisce neppure sull'autorità statuale competente ad applicare la clausola di sovranità, lasciando che siano gli Stati membri a

44. Il diritto dell'Unione europea si limita a vietare ai giudici degli Stati membri di servirsi del sindacato sulla clausola per eludere il *mutual trust* ed impedisce loro di sovrapporre una propria valutazione sul rischio di respingimento indiretto, a quella devoluta allo Stato membro competente; nulla prevede, invece, quanto alle condizioni di esercizio di suddetta clausola, che può operare secondo presupposti desumibili dall'ordinamento interno di ciascuno Stato membro. Si vedano, in tal senso, la già citata Corte di giustizia, *M.A.* e Corte di giustizia, 18.4.2024, causa C-359/22, *AHY*.

45. Sul rapporto fra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale in relazione all'applicabilità della clausola di discrezionalità di cui all'art. 17 del regolamento Dublino III, cfr. Corte di giustizia, 16.2.2023, causa C-745/21, *LG*, § 54.

46. Nel caso *LG*, la Corte di giustizia era stata chiamata ad interpretare l'articolo 17 del regolamento con riferimento ad una disposizione del codice civile dei Paesi Bassi, secondo cui un nascituro deve essere considerato come già nato quando ciò sia nel suo interesse. Secondo il giudice *a quo*, una siffatta disposizione, obbliga, in ragione della particolare importanza che tale disposizione accorda all'interesse superiore del minore, le autorità nazionali a esaminare, per questo solo motivo, una domanda di protezione internazionale presentata da una cittadina di un Paese terzo qualora quest'ultima fosse in stato di gravidanza al momento della presentazione di tale domanda, anche se i criteri di cui al capo III del regolamento Dublino III designano un altro Stato membro come competente per tale domanda.

47. Per una ricognizione delle forme di protezione complementare adottate dagli Stati membri dell'Unione europea, si veda E. Colombo, E. Masetti Zannini, *L'esame della domanda di protezione umanitaria e speciale*, in *Casebook in materia di protezione internazionale*, SSM, Università di Trento, 2021.

determinare a chi spetti tale facoltà[48]. In Italia, dunque, in conformità con un consolidato indirizzo della Suprema Corte, la competenza in relazione all'applicazione dell'articolo 17 è da attribuire all'Unità Dublino: «non spetta al giudice, ma all'amministrazione, il cui provvedimento è poi sottoposto al controllo del giudice ordinario (d.lgs. n. 25 del 2008, art. 3, comma 3-*bis*, introdotto dal d.l. 17 febbraio 2017, n. 13), determinare quale sia lo Stato competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale»[49].

In conclusione, costituendo la protezione complementare una modalità di esercizio della clausola di sovranità e spettando all'Autorità amministrativa la facoltà di decidere quando la stessa debba essere applicata, i giudici sono giunti ad affermare che «può configurare rifiuto tacito di esercitare la clausola discrezionale *ex* articolo 17 regolamento UE n. 604 del 2013, il mancato esame da parte della autorità Dublino, della sussistenza delle condizioni per il riconoscimento del permesso di soggiorno per protezione nazionale, tenuto conto del sostegno costituzionale (articolo 10, terzo comma, Cost.) e convenzionale al diritto in questione, ed il giudice dell'impugnazione della decisione di trasferimento può valutare il predetto rifiuto, sempre che i fatti che ne costituiscono il fondamento risultino allegati dal ricorrente o emergano nel corso del procedimento» [50]. Come più volte ribadito dalla giurisprudenza di legittimità, il fatto che la competenza ad applicare la clausola discrezionale spetti all'Unità Dublino «non significa che l'esercizio della facoltà in parola, per quanto discrezionale, rimanga al di fuori di qualsiasi controllo (…); sicché il rifiuto illegittimo dell'amministrazione di farne uso, risolvendosi necessariamente nell'adozione di una decisione di trasferimento, potrà, eventualmente, essere contestato in sede di ricorso avverso quest'ultima, al pari della sua impropria applicazione. Ricorso che servirà non per sostituire la discrezionalità del giudicante alla discrezionalità dell'amministrazione competente, ma piuttosto per verificare se l'esercizio di quest'ultima sia eventualmente avvenuto in violazione dei diritti soggettivi riconosciuti al richiedente asilo dal reg. CE 604/2013 e, più in generale, dall'impianto normativo eurounitario»[51].

4.2. segue: alcune precisazioni sull'ampiezza del sindacato giurisdizionale e sugli oneri allegativi spettanti ai ricorrenti

Il secondo principio di diritto affermato dalla Prima Sezione concerne invece l'ampiezza del controllo giurisdizionale affidato al giudice di merito circa l'operatività della clausola discrezionale con riferimento al delicato tema dell'onere di allegazione spettante al richiedente asilo.

A tale riguardo, in continuità con quanto affermato dalle Sezioni Unite nell'ordinanza n. 935/2025, la Corte ha escluso che il giudice adito contro il provvedimento di trasferimento possa, d'ufficio, accertare l'esistenza di una situazione di rischio idonea a fondare il riconoscimento della protezione complementare. La Prima Sezione ha infatti rimarcato l'onere del richiedente protezione internazionale di allegare e rendere disponibili tutti gli elementi significativi posti a fondamento della propria domanda o del proprio ricorso; onere,

48. Corte di giustizia, *M.A.*, cit., § 65, per cui: «Occorre poi rilevare che il regolamento Dublino III non contiene, tuttavia, alcuna disposizione che precisi quale autorità sia abilitata a prendere una decisione in applicazione dei criteri definiti da questo regolamento relativi alla determinazione dello Stato membro competente o ai sensi della clausola discrezionale prevista dall'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento medesimo».

49. Cfr. Cass., sez. I, 6.12.2018, n. 31675. Cfr. anche Cass., sez. I, 28.10.2020, n. 23724.

50. Cass., sez. I, 5.5.2025, n. 11713, § 13, n. 1.

51.Cass., sez. I, 28.10.2020, n. 23724.

questo, che non emerge solamente con riferimento alla domanda di protezione internazionale[52], ma anche nel caso di ricorso avverso un trasferimento Dublino. Per questo, la Prima Sezione ha confermato la necessità di una «condotta processuale attiva»[53] da parte del soggetto interessato, tenuto ad allegare tutti gli elementi che possano assumere rilevanza per fondare la contestazione avverso la decisione di trasferimento.

Al tempo stesso, la Corte ha ricordato che, in materia di protezione internazionale – ma così anche con riferimento ai trasferimenti Dublino –, l'onere allegativo del richiedente asilo è attenuato rispetto al principio generale secondo cui la prova grava su chi agisce a tutela di un diritto: in questo ambito, infatti, incombe allo Stato membro un dovere di cooperazione con il richiedente nell'esame di tutti gli elementi significativi della domanda[54]. Come sottolineato dalla Corte di giustizia, «se, per una qualsivoglia ragione, gli elementi forniti dal richiedente una protezione internazionale non sono esaustivi, attuali o pertinenti, è necessario che lo Stato membro interessato cooperi attivamente con il richiedente, in tale fase della procedura, per consentire di riunire tutti gli elementi atti a sostenere la domanda»[55]. In sede giurisdizionale, questo dovere si traduce nell'obbligo per il giudice competente ad esaminare l'eventuale ricorso di procedere ad una valutazione attuale[56] della situazione individuale dello stesso, che tenga conto di tutte le sopravvenienze allegate ed acquisite al momento della decisione.

Ebbene, ammettere che, nel giudizio di impugnazione di una decisione di trasferimento, sia possibile contestare il mancato esercizio della clausola discrezionale in ragione della sussistenza delle condizioni per la protezione complementare nazionale implica, innanzitutto, che il richiedente debba essere messo in condizione di far valere elementi utili

---

52. Il richiedente asilo ha un obbligo di allegare e rendere disponibili tutti gli elementi significativi posti a fondamento della domanda di protezione internazionale ed eventuali documenti a sua disposizione. V. articolo 4 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), L 180 del 29.6.2013, p. 9 e ss. articoli 10 e 13 della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale (rifusione), L 180 del 29.6.2013, p. 60 e ss.

53. Cass., sez. I, 5.5.2025, n. 11713, § 12.3.

54. V. Articolo 4, paragrafo 1, direttiva 2011/95/UE. Si veda anche Corte di giustizia, 22.11.2012, causa C-277/11, *M.M.*, § 65: «benché il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa».

55. Corte di giustizia, 22.11.2012, causa C-277/11, *M.M.*, § 66. Come affermato oltre dalla Corte di giustizia nella medesima pronuncia, l'onere di cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE opera solamente nella prima fase dell'esame della domanda di protezione internazionale – quella relativa all'accertamento delle circostanze di fatto che possono costituire elementi di prova a sostegno della domanda – e non invece in quella successiva, riguardante la valutazione giuridica di tali elementi, che consiste nel decidere se, alla luce dei fatti che caratterizzano una fattispecie, siano soddisfatti i requisiti sostanziali per il riconoscimento di una protezione internazionale.

56. L'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE richiede che gli Stati assicurino «che un ricorso effettivo preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado». Come affermato dalla Corte di giustizia, «la locuzione "*ex nunc*" mette in evidenza l'obbligo del giudice di procedere a una valutazione che tenga conto, se del caso, dei nuovi elementi intervenuti dopo l'adozione della decisione oggetto dell'impugnazione» (Corte di giustizia, 25.7.2018, causa C-585/16, *Alheto*, § 111). Invece, «l'aggettivo "completo" (…) conferma che il giudice è tenuto a esaminare sia gli elementi di cui l'autorità accertante ha tenuto o avrebbe potuto tenere conto sia di quelli che sono intervenuti dopo l'adozione della decisione da parte della medesima» (Corte di giustizia, 25.7.2018, causa C-585/16, *Alheto*, § 113).

a circostanziare il proprio diritto a tale forma di tutela[57]. Anzi, egli, come anticipato, *è tenuto* ad allegare elementi da cui emergano profili di vulnerabilità rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione nazionale; e ciò, eventualmente, «anche con il richiamo puntuale alle domande ed allegazioni contenute nella domanda di protezione internazionale che ha determinato l'avvio del *sub* procedimento relativo all'individuazione dello Stato competente»[58]. Specularmente – e in continuità con quanto anticipato dalle Sezioni Unite –, al giudice dell'impugnazione spetta il compito di verificare se la decisione dell'Autorità Dublino integri un rifiuto tacito di applicare la clausola di sovranità, procedendo a una valutazione circa la probabile spettanza della protezione complementare. A tal fine, secondo la Corte e in ottemperanza all'onere di cooperazione istruttoria cui il giudice è chiamato nell'ambito dei procedimenti di riconoscimento del diritto d'asilo, tale autorità non si deve limitare agli elementi dedotti dal richiedente, ma può integrare l'esame, considerando quanto emerso nel procedimento di determinazione della competenza, nonché le allegazioni e i documenti prodotti a sostegno della domanda di protezione[59].

Questa ricostruzione si giustifica anche alla luce di quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità[60] in ordine al rapporto tra il giudizio sul trasferimento e quello relativo alla domanda di protezione internazionale, che rappresentano fasi distinte di «un procedimento unitario attivato dalla manifestazione di volontà del cittadino straniero o apolide alle autorità competenti», tra cui intercorre una relazione di autonomia relativa. Ciò significa che, anche nell'ambito del giudizio sul trasferimento, il ricorrente mantiene lo *status* di richiedente asilo e, conseguentemente, il giudice del merito resta investito del dovere di verificare d'ufficio la sussistenza delle condizioni per la protezione nazionale, incluse quelle fondate su fatti sopravvenuti o comunque emersi nel corso del processo.

Su queste premesse, la Prima Sezione è giunta ad affermare il secondo principio di diritto: «il giudice nazionale, in sede di rinvio, deve verificare se, in base alle allegazioni contenute nel ricorso, ai documenti prodotti, integrati dai fatti acquisiti nella decisione oggetto d'impugnazione e da ulteriori fatti, sopravvenuti o in precedenza non emersi, allegati od acquisiti in sede di giudizio di rinvio, il rifiuto anche tacito di avvalersi della clausola discrezionale ai sensi dell'art 17 del regolamento n. 604 del 2013 possa considerarsi illegittimo per violazione del diritto al riconoscimento della protezione complementare

57. Come precisato dalla Prima Sezione, tra gli elementi che necessariamente dovranno entrare a far parte del processo di impugnazione della decisione di trasferimento – divenendo, dunque, oggetto di valutazione da parte del giudice –, vi sono certamente le informazioni fornite dal richiedente nel corso del colloquio di cui all'articolo 5 del regolamento Dublino III. Come precisato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Ministero dell'Interno*, suddetto momento «rappresenta un'occasione privilegiata, se non la garanzia, per (…) [il richiedente asilo], di poter comunicare all'autorità competente elementi d'informazione che possono portare lo Stato membro interessato a non rivolgere a un altro Stato membro una richiesta di ripresa in carico e persino, se del caso, a impedire il trasferimento di detta persona» (§ 105).

58. Cass., sez. I, 5.5.2025, n. 11713, § 12.6.

59. Sull'ambito del sindacato del giudice in relazione al mancato esercizio della clausola di sovranità, si veda anche la successiva Cass., sez. I civile, 12.6.2025, n. 15773: «il giudice nazionale, nell'ambito del sindacato sull'esercizio della clausola discrezionale, deve valutare se il rifiuto tacito di avvalersi della detta clausola appaia giustificato alla luce di quanto prospettato in ricorso o risultante dagli atti prodotti dalle parti, e verificare se emergono fatti rilevanti ai fini della protezione anche nazionale, attuativa del diritto di asilo costituzionale dell'art.10 Cost., potendo essere allegati fatti nuovi sopravvenuti, anche per effetto del tempo trascorso, oppure fatti preesistenti, non allegati in precedenza».

60. Cfr. Cass., SU, 30.3.2018, n. 8044: «la determinazione dello Stato competente *ex* reg. n. 604 del 2013 costituisce non un diverso e autonomo procedimento, bensì una fase, necessariamente preliminare, all'interno del procedimento di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale. Ne deriva che l'accertamento della competenza all'esame della domanda e la decisione sulla domanda medesima, pur costituendo fasi distinte, sono inserite in un procedimento unitario attivato dalla manifestazione di volontà del cittadino straniero o apolide alle autorità competenti».

nazionale, che ha consistenza di diritto umano fondamentale, essendo fondata sul diritto d'asilo di cui all'art 10, terzo comma Cost. di cui costituisce una delle forme di attuazione».

5. Considerazioni conclusive

L'ordinanza della Corte di cassazione offre un importante chiarimento in merito ai rapporti tra il regolamento Dublino III e la disciplina nazionale della protezione complementare, alla luce della recente giurisprudenza della CGUE e delle Sezioni Unite.

Come si è cercato di far emergere nel presente contributo, la Cassazione si è posta in linea di perfetta continuità con la giurisprudenza europea che si è occupata di esaminare la natura e i limiti della clausola di cui all'articolo 17, paragrafo 1, soprattutto con riferimento al correlato sindacato del giudice nazionale rispetto alla sua mancata applicazione. In questo senso, ha ribadito che il rischio di *refoulement* indiretto non è sindacabile dal giudice dello Stato membro richiedente, se non in presenza di carenze sistemiche nello Stato di ripresa in carico: il giudice nazionale non può sostituire la propria valutazione a quella compiuta dallo Stato membro richiesto, neppure quando ritenga che le politiche di rimpatrio di quest'ultimo possano tradursi in violazioni dell'articolo 3 CEDU o dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si tratta di una riaffermazione forte del principio di fiducia reciproca, che costituisce architrave del sistema europeo comune di asilo e condizione stessa della sua tenuta.

Tuttavia, ha ritenuto anche di poter valorizzare la portata della clausola discrezionale *ex* articolo 17, paragrafo 1, del regolamento Dublino III, sulla scia dell'innovativa prospettiva emersa nella pronuncia delle Sezioni Unite. In particolare, le Sezioni Unite – e ora la Prima Sezione della Corte – hanno ricondotto l'operatività della clausola di sovranità alla sfera di applicazione della protezione complementare nazionale, la quale, fondata sull'articolo 10, comma 3, della Costituzione, nonché sugli obblighi convenzionali dello Stato, si configura come un vero e proprio diritto soggettivo perfetto, insuscettibile di compressione discrezionale. Dunque, per quanto venga riconosciuta la natura facoltativa della previsione contenuta nell'articolo 17, paragrafo 1, nell'ambito del contesto nazionale italiano, la mancata considerazione della sussistenza dei presupposti di tale protezione da parte dell'Autorità Dublino integra un rifiuto tacito di applicare la clausola di sovranità, che il giudice dell'impugnazione del trasferimento può e deve sindacare.

Infine, la Corte ha sottolineato come l'operatività di questa forma di sindacato sia subordinata a precisi oneri di allegazione: il richiedente deve prospettare motivi ostativi collegati al diritto alla protezione complementare, anche per la prima volta in sede di ricorso contro il trasferimento. Al contempo, però, il giudice del merito è tenuto ad un dovere di valutazione attuale, che non si esaurisce nel quadro allegativo originario, ma si estende anche a fatti sopravvenuti o emersi successivamente (ad esempio condizioni di salute, radicamento familiare o sociale, mutamenti normativi). In tal modo, la Corte ha delineato un modello dinamico, che valorizza il fattore tempo e le sopravvenienze quali elementi essenziali per la verifica della spettanza di diritti fondamentali allo straniero, in linea con la struttura stessa del sistema di protezione internazionale e nazionale.

Particolare rilievo assume, in quest'ultimo contesto, la possibilità di attribuire rilevanza all'acquisizione da parte del richiedente asilo di una condizione di stabilità personale e sociale idonea a essere valutata alla luce del rispetto della vita privata e familiare (sancito dall'articolo 8 CEDU). Tale parametro, infatti, veniva già considerato rilevante – sebbene

entro certi limiti [61] – nell'ambito della protezione umanitaria nella sua formulazione antecedente alla riforma del 2018, finché poi era stato esplicitato all'interno del testo dell'articolo 19, comma 1.1, del d.lgs. n. 286/1998 una specifica ipotesi di inespellibilità nel caso in cui «esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare»[62]. Oggi, tale riferimento è stato espunto dal testo normativo, a seguito dell'intervento del d.l. del 10 marzo 2023, n. 20 (convertito con modificazioni nella l. del 5 maggio 2023, n. 50), ma la possibilità di valorizzare il necessario rispetto di tale diritto rimane insita nel fondamento costituzionale e convenzionale della protezione complementare[63].

In definitiva, l'ordinanza n. 11713/2025 consolida due principi complementari: da un lato, l'adesione al sistema di mutua fiducia europea, che esclude sindacati paralleli sul rischio di *refoulement* indiretto, salvo ipotesi di carenze sistemiche; dall'altro, l'apertura ad uno spazio autonomo di garanzia nazionale, che trova il suo fulcro nella protezione complementare come diritto fondamentale costituzionalmente garantito e che consente al giudice di sindacare – entro il perimetro delle allegazioni e dei fatti accertati – il rifiuto anche tacito dell'Unità Dublino di attivare la clausola di sovranità. Ne risulta un quadro complesso, ma coerente, in cui il giudice nazionale non si trova obbligato ad applicare tale clausola – la cui natura facoltativa risulta dunque intatta –, ma, trovandosi ad esaminare la legittimità del suo mancato esercizio, è comunque tenuto a non trascurare la tutela offerta dalla protezione complementare nazionale. La tensione tra esigenze di conformità al diritto UE e garanzie costituzionali viene così bilanciata in una prospettiva di salvaguardia del principio di fiducia reciproca e, nel contempo, di riaffermazione del primato dei diritti fondamentali della persona, che restano inderogabili anche nel sistema del regolamento Dublino III.

---

61. Si ricorda l'orientamento della Corte di cassazione, inaugurato da Cass., sez. I civile, 23.2.2018, n. 4455, e confermato da Cass., SU, 13.11.2019, n. 29459, che afferma il diritto alla protezione complementare, a fronte di un grado di integrazione effettiva in Italia, ma solamente all'esito di un giudizio comparativo tra le condizioni di vita dello straniero in Italia e nel Paese di origine, escludendosi la possibilità di considerare «isolatamente e astrattamente» il livello di integrazione raggiunto in Italia. Tale giudizio comparativo è stato poi inteso come forma di comparazione "attenuata": tanto più intensa è la situazione di vulnerabilità del richiedente, tanto meno è determinante la valutazione relativa alla sua situazione oggettiva nel Paese di origine. Cfr. Cass. civ., SU, 9.9.2021, n. 24413. In proposito, si veda R.D. Costa, C. Costanzo, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della clinica legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli studi di Palermo*, in questa *Rivista*, n. 3.2024, p. 1 e ss.

62. V. articolo 19, comma 1.1, d.lgs. n. 286/1998. Il comma richiamato era stato modificato dal d.l. n. 130/2020 (convertito con modificazioni nella legge n. 173/2020) e vedeva l'indicazione di specifici elementi valutativi (natura ed effettività dei vincoli familiari, effettivo inserimento sociale in Italia, durata del soggiorno nel territorio nazionale, esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il Paese d'origine), da considerare nell'ottica del riconoscimento della protezione nazionale. In tal modo, veniva superata la necessità di comparazione tra la condizione di vita del richiedente asilo in Italia e il rischio di violazione dei diritti umani fondamentali in caso di rientro nel Paese di origine, introdotto dalla già richiamata sentenza n. 4455/2018 della Corte di cassazione.

63. Si veda, in proposito, O. Colamartino, *«Non ho paura. Ma ormai vivo qui». La protezione speciale e il diritto alla vita privata e familiare nell'applicazione della giurisprudenza (con qualche spunto di riflessione sul d.l. n. 20/2023)*, in *Questione Giustizia*, n. 3.2023, p. 17 e ss.; N. Zorzella, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, cit., spec. p. 87 e ss.